

# Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas

*Hilda Aburto Muñoz\**

Durante los últimos años los temas y ámbitos tradicionales de la administración pública han estado en el centro de una tormenta intelectual y política. Ha llegado a cuestionársele como un campo independiente de estudio y han aparecido nuevas dimensiones que incorporan muchos de sus temas tradicionales de estudio a otras disciplinas paralelas.

Con el desarrollo de la sociedad global su objeto se muestra cada vez más confuso, puesto que se le regatea su función de instrumento o mediación de aspiraciones nacionales y también hay un gran desdén para ver a la burocracia pública como el único o el principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales.

En México todavía veremos algunas batallas en las que se tratará de afianzar el cambio de paradigma, mientras que algunos temas como los de la eficacia y eficiencia reclaman una especialización y nuevos desarrollos teóricos, tratándose de asuntos públicos. Estos temas a su vez reclaman ser vistos como parte de una nueva ética política que revitalice y dignifique la gestión pública para que los servidores públicos dejen de ser percibidos como "auto-

---

\* Polítoóloga y miembro del Instituto Nacional de Administración Pública.

## *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

servidores" y la eficiencia y eficacia gubernamental camine en el mismo sentido y con la misma velocidad que la eficacia de la democracia.

"En la práctica, dice Gerald Caiden, la administración pública no puede probar su superioridad con respecto a la administración privada que luce más maleable, flexible, de buenos' modales, más rápida, directa, personal, acomodaticia y atenta. Con todo, la administración privada adolece de las mismas buropatologías. Es menos abierta, responde menos ante el público, es menos ética, pero esconde mejor estas cosas y atrae la atención hacia su parte positiva y no la negativa. El público está más dispuesto a darle a la administración privada el beneficio de la duda y parece juzgarla de un modo diferente (esto es, más favorablemente). Con más razón la administración pública debería esforzarse más. Tal vez lo haga, pero la evidencia frontal (o mejor, confrontada) sugiere otra cosa. El público está más al tanto de la mala administración pública. La administración promete demasiado y cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona".<sup>1</sup>

Por razones como las que expresa el autor, la sociedad mexicana, que se ha vuelto más exigente y madura ahora también espera un gobierno más eficiente y eficaz.

En ese contexto a continuación se abordan tres perspectivas diversas para aproximarse al tratamiento de la eficiencia y eficacia. Las tres visiones en el pasado se abordaban de manera separada. Hoy, en virtud de las transformaciones habidas en la sociedad mexicana nos es posible establecer entre ellas una interconexión que se refiere a la eficacia del Estado en la que confluyen los ámbitos políticos y administrativos.

### a) La aproximación política

Una de las características de la administración pública mexicana a lo largo del siglo XX ha sido su excesiva vinculación con el sistema político, el que históricamente y hasta antes del proceso de reforma del Estado la nutrió de cuadros, le impuso sus prioridades y la envolvió con sus redes de compromisos y porqué no reconocerlo, también de complicidades.

---

<sup>1</sup> Caiden, Gerald E. "Revitalización de la Administración Pública". *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, Caracas, No. 1, Enero de 1994, p. 31.

---

Hilda Aburto Muñoz

Hubo un buen número de explicaciones que los especialistas hemos esgrimido cuando intentamos establecer parámetros de evaluación de la función pública mexicana, en particular, frente a los análisis comparados en los que destacan la neutralidad o la independencia que en otras latitudes tienen las administraciones públicas respecto a los procesos políticos.

Entre las muchas explicaciones respecto a la capacidad que tuvo el sistema político mexicano para penetrar todos los espacios públicos hay que mencionar la separación tan tajante que nuestra cultura forjó entre lo formal y lo real; en ocasiones espacios abismales entre aspiraciones y realidades. La distancia entre el sistema político, que brindó las reglas del juego no escritas pero efectivas para ordenar la convivencia política, y un régimen político que consagró las reglas formales desde 1824, mediante un conjunto de principios liberal-democráticos de escasa aplicación en la realidad del mestizaje mexicano, hoy puede verse con mayor claridad bajo la óptica de la alternancia.

El sistema político, en franca agonía durante la década de los 90, ha recibido el tiro de gracia al ser desplazado del poder ejecutivo federal el partido político que ejerció la hegemonía durante casi siete décadas; concluye su vida en paralelo al siglo XX, dejando al descubierto que ha llegado la hora de rescatar con sentido práctico y creativo, el régimen político plasmado en nuestras constituciones republicanas.

Ciertamente el sistema político proveía las reglas prácticas de la vida pública nacional y la tarea, ahora titánica, será la construcción de un nuevo andamiaje institucional por un lado. Por el otro, es también ineludible *refuncionalizar* a ese régimen político, que para ser exactos tiene entre nosotros 176 años."

El redescubrimiento de las reglas políticas y las instituciones de ese régimen político se fue delineando a través de la "alternancia silenciosa" que el país fue experimentando en gobiernos locales, en donde a lo largo de 12 años y antes del veredicto del 2 de julio de 2000, el porcentaje de población gobernada por partidos distintos al PRI en los gobiernos municipales, pasó, de 1.8% en 1988, al 46%. Esta circunstancia planteó por primera vez un debate serio sobre el federalismo, del cual se han beneficiado los gobiernos locales con algunas modificaciones presupuestales en el monto de los recursos que emanan de la Federación, pero no lo suficiente como para poder afirmar con

---

<sup>2</sup> Meyer, Lorenzo, *Liberalismo Autoritario*. Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano. México, Edit. Océano, 1995.

## *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

contundencia que estamos ante un pleno ejercicio del Federalismo. Sin embargo la discusión pública, académica y política movió a la elaboración de un programa del gobierno federal sobre el nuevo federalismo.

El reencuentro con el régimen político también se hizo patente cuando al entrar en funciones la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados en 1997 el **PRI** pierde el control que había tenido por décadas y ello obligó a los grupos parlamentarios, distribuidos en proporciones muy similares, a redescubrir las normas de ese régimen. Así sucedió con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1934, con lo que se evidenció la falta de actualización del régimen político. Esta no se había hecho porque bajo el gobierno de la *Presidencia Imperial* no era necesario. Los diputados, frente a la inminencia de un trabajo parlamentario carente de las normas que lo hiciesen eficiente, tuvieron que regirse por "puntos de acuerdo".

En relación al Poder Ejecutivo, hasta 1994 el único límite al poder presidencial lo constituyó la variable tiempo, es decir la duración del sexenio. A partir de esa fecha sin embargo, la Presidencia de la República comenzó a experimentar algunas limitaciones derivadas de la resquebrajadura del sistema político, que tuvo una de sus expresiones en las correlaciones de fuerzas que se establecieron en el Poder Legislativo, particularmente en la Cámara de Diputados.

Por primera vez en muchos años un Presidente tuvo que concluir su mandato sin haber podido pasar una modificación constitucional y reglamentaria que consideraba prioritaria para su proyecto, la modernización de la industria eléctrica, que implicaba insertarla en un régimen de concesiones hacia los particulares.

Respecto a los grandes principios del régimen político como la división de poderes, la representación, el federalismo, algunos actores políticos han mostrado la determinación de actualizarlos y establecer la reglamentación necesaria que les dé la operatividad que en esta época es indispensable para enfrentar las nuevas condiciones de pluralidad, de gobiernos divididos en el conjunto del país, y de ausencia de normas por el desplome del viejo sistema político.

A este conjunto de modificaciones o agenda de cambios se le ha denominado reforma del Estado, lo que no dejará de causar cierta confusión puesto que

Hilda AburtoMuñoz

para la sociedad había quedado claro que durante los últimos tres sexenios se había llevado a cabo el proceso de reforma del Estado.

No es ocioso por ello insistir en que en ese período la reforma se centró fundamentalmente en aspectos económicos y en modificaciones estructurales a las relaciones de propiedad: pública, privada y social; en la parte política sólo se hicieron cambios importantes al régimen electoral aunque hay que destacar también la creación y funcionamiento de las Comisiones de Derechos Humanos, si bien con un marco de limitaciones y atendiendo a lo que en 1990 se pretendía desde el gobierno, liberalizar la economía y mantener los controles políticos autoritarios.

En la administración pública el contenido de la reforma y la modernización en esos años se circunscribió a operaciones de amputación del aparato administrativo; algunos cambios cosméticos e intentos de dotar de una nueva racionalidad a la función pública, como la Nueva Apertura Programática en el caso de la llamada reforma presupuestal, que aún no muestra sus ventajas para dotar a la sociedad o a quienes están en los órganos de control de una mejor medición de la eficacia y eficiencia. En este nivel de análisis agregado, hay que mencionar también al Programa de Modernización de la Administración Pública (PRüMAP) sobre el cual aún no se han efectuado evaluaciones sobre su propia eficacia.

Frente a este panorama, se podría pensar que lo que hoy se está denominando *refonna del Estado* sería en realidad su segunda fase, o bien, la fase política del proceso de cambios estructurales iniciados por el neoliberalismo a partir de 1985, y que en pocas palabras podríamos identificar como esa transformación que disminuyó las funciones estatales, que liberalizó las relaciones económicas, y que propició desregulaciones en todos los órdenes. Uno de sus productos, no planeados por la tecnocracia que innovó en la economía ha sido el fortalecimiento de la sociedad frente a los controles autoritarios del viejo sistema político.

En el año 2000, en esta segunda fase de la reforma, en el umbral de este proceso de refuncionalización del régimen político, todo parece discutirse al mismo tiempo; aparecen mezcladas un conjunto de categorías como la alternancia, la rendición de cuentas, la eficacia y eficiencia, el control gubernamental, la transparencia, la democracia, la división de poderes, la función de órganos autónomos y nuevos sistemas de pesos y contrapesos. Y si bien

*Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

todos ellos provienen de la misma ruta liberal, y forman parte de esta etapa denominada transición, el análisis y las propuestas de cambio deben establecer en qué instancias se inscribirán los cambios, en la esfera del Estado, del régimen político, o en el ámbito administrativo.

Es un hecho que los conceptos de eficacia y eficiencia como elementos de legitimación de las instituciones públicas tienen una connotación política si se analizan como parte de una demanda social expresada de muy diversas maneras. Bajo esta perspectiva no obstante que se trata de indicadores que se utilizan para calificar el trabajo en la administración pública, es fundamental rebasar el tratamiento estrictamente administrativo, ya que la función pública en los próximos años será sujeta a evaluaciones y controles que verificarán integralmente la capacidades institucionales.

Se ha creado un consenso en la afirmación de que el castigo intlingido por la sociedad al partido que estuvo al frente de las funciones públicas la mayor parte del siglo, de alguna manera estuvo sustentado en la percepción de ineficiencias, dispendios y una falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el grupo en el poder; que se trató sin duda de una censura a veces abierta, otras silenciosa, a la forma como se ejercieron los recursos de la administración pública.

Por este motivo la gestión gubernamental no se podrá desprender en un buen período de tiempo del tratamiento político, al menos en tanto no se recupere la credibilidad y confianza por la sociedad.

En efecto, la revisión a profundidad de la función pública, la evaluación de su desempeño pasa por categorías que a lo mejor en otras naciones resultan hasta rutinarias pero que aquí en México hoy por hoy son asuntos públicos de primer orden: El control gubernamental y la rendición de cuentas.

Ambos aspectos pueden ser considerados como los referentes democráticos en lo que respecta a la función pública, que aunados al ejercicio de las libertades, la vigencia de los derechos humanos y la igualdad ante la ley por la parte de los individuos constituyen los ingredientes indispensables de las democracias contemporáneas.

Bajo esta perspectiva la eficiencia y la eficacia de la administración pública pueden ser en el futuro cercano parte de la contribución gubernamental a la

democracia, en descargo de los desempeños discrecionales, la elevada corrupción y un ejercicio de funciones por parte del Poder Ejecutivo federal casi sin límites, factores que sin duda influyeron en una sensible pérdida de confianza y de legitimidad de las instituciones gubernamentales es los últimos años.

Hay razones para creer que a la nueva democracia le tomará mucho tiempo quitar la mirada introspectiva y esclarecedora sobre las acciones de ineficiencia del pasado, las que se harán presentes a cada paso. En este contexto una prioridad debe ser el establecimiento de parámetros de eficiencia y eficacia que puedan mostrarse con transparencia a fin de establecer un balance sin pasivos onerosos en el futuro.

## b) La aproximación administrativa

Por principio parece importante tener una **definición** funcional de ambos conceptos y para ubicarlos habría que decir que son los insumos que directamente impactan el desempeño de cualquier función administrativa," Los dos implican capacidad, esfuerzo y oportunidad, así como claridad para el establecimiento de metas hacia donde se quiere conducir el esfuerzo.

La medición y la evaluación de resultados van a determinar el desempeño, es decir, nos van a indicar el rendimiento que tuvieron los actores involucrados en la función que específicamente se quiera evaluar.

En este contexto del desempeño organizacional, la eficiencia y la eficacia son las dos dimensiones más usadas para caracterizar a la administración. La eficiencia es la proporción en la utilización de insumos, entre recursos, costos, tiempo y forma.

La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; a mayor eficiencia más racionalidad y optimización.

En una visión simplista podría considerarse eficiente el ahorro en recursos financieros, pero en realidad éste solo contribuiría a la eficiencia si con ese ahorro se hiciese más, y aún así, quedarían por determinarse los otros dos criterios: tiempo y forma. Los bienes o servicios de que se trate deben pro-

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo el texto de Kast E. fremont y James E. Rosenzweig, Admmistraoón en las Organizaciones .Enfoque de Sistemas y Conunegencias .México, Edil. McGraw Hill, 1994, p. 19.

## *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos delegitimación de las instituciones públicas*

ducirse según el caso, a tiempo para que lleguen a su destino y además, respetando todo un enjambre normativo que en nuestro país es complejo y de difícil dominio para el servidor público si no ha sido formado para ello, o si no ha acumulado la experiencia práctica.

Pueden darse casos de grandes ahorros o economías, pero si el servicio no llegó a tiempo en situaciones críticas, por ejemplo, en la función pública de atención a la salud, habrá ineficiencia con gravísimas consecuencias.

En este aspecto se debe reconocer que aún hay que recorrer un largo trecho para que en la administración pública se generen indicadores especializados que nos permitan medir la eficiencia de las actividades gubernamentales que en última instancia respondería a la pregunta de cómo se realiza la función.

Alguien podría argumentar que esto ya se lleva a cabo. En efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Nueva Estructura Programática ha introducido una forma de medición de la eficiencia, que es la que retoma la evaluación programático-presupuestal que tradicionalmente ha hecho la Contaduría Mayor de Hacienda en las auditorías de evaluación de programas que se incorporan a los Informes Previo y de Resultados sobre la Cuenta Pública. Sin embargo ha tenido el inconveniente de que se circunscribe a la cuantificación porcentual en el cumplimiento de metas específicas, sin que el auditor que revisa tenga alguna información sobre el porqué se introducen, o en su caso se aumentan o disminuyen determinadas metas. Tampoco es fácil evaluar la acción administrativa si no se profundiza en lo que significan algunas metas cuando son expresadas de manera muy genérica.<sup>4</sup>

Ocurre con frecuencia que las dependencias, atendiendo a criterios internos, justificados o no, mueven sus metas, lo cual bien puede corresponder a una disminución sensible en la prestación de un servicio. Si una meta reducida se cumple al 100%, ¿es correcto que la calificación de *eficiencia* sea la más alta?

---

<sup>4</sup> Es frecuente encontrar en las unidades administrativas una meta que por ejemplo se denomine, "campañas de promoción". Sin embargo, una campaña puede hacerse con distribución de volantes en la vía pública, con spots de TV, con viajes al extranjero, con la publicación de un tríptico o de diez mil, o por vía telefónica dentro de la misma ciudad. Si en la meta la dependencia dice que se propuso llevar a cabo 15 campañas de promoción en un año y las cumple al 100%, ¿se puede suponer con dio que hubo eficiencia? ¿Qué elementos tiene el evaluador para saber qué se hizo en la referida campaña, si lo que hizo era lo conveniente o no para atender el problema. de qué dimensión fue la actividad-campaña, cuántas personas se involucraron y cuánto costó?

Pasemos ahora a la determinación de la eficacia. Esta se refiere al logro de los objetivos implícitos o explícitos. Una vez que se establece claramente el objetivo, que metodológicamente sería la primera gran tarea, se puede medir el grado de realización del objetivo. En el caso de la prestación de servicios, ello comprendería también la satisfacción de los beneficiarios del servicio, por lo que la medición de la eficacia debe contener ese dato. Enfoques contemporáneos sobre la función pública que pretenden aplicar los mismos parámetros que en la administración privada utilizan la figura de "cliente" que es similar a la de usuario, aunque el primero, en buena mercadotecnia, implicaría una especie de mandato sobre la organización.'

Existen otros elementos muy importantes para realizar evaluaciones que consideren la eficacia y que desafortunadamente aún no los incorpora el trabajo de la ahora denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Son aquellos que encuadran el impacto real de la acción gubernamental, como pueden ser el comportamiento de la demanda del servicio, la demanda potencial, la cobertura alcanzada, o la incidencia gubernamental en la modificación de condiciones perniciosas o socialmente lesivas. Incorporar estos aspectos es una de las tareas pendientes para el futuro cercano, cuando operen las modificaciones legales que amplían las facultades de ese órgano de fiscalización.

En el caso de la eficacia es muy importante la visión de evaluadores externos puesto que la eficacia está directamente vinculada con los impactos de los programas o proyectos.

Es importante mencionar que en nuestro país desafortunadamente está extendida la cultura de la no-evaluación y que cuando ésta se realiza, los diagnósticos se guardan bajo llave como si se tratase de asuntos de orden privado. No hemos construido aún los canales para sujetarla al escrutinio público.

En uno de los ámbitos más relevantes de la política social como el gravísimo problema de la pobreza, desde fines de los años setenta se han instituido programas para incidir en ella.

---

<sup>5</sup> Osbomr, David & Ted Gaebler. *La Reinvenición del Gobierno . La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. Barcelona, Edit. Paidós, 1994.

## *Eficacia Y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones PÚblicas*

Sin mediar evaluaciones públicas integrales que den cuenta de sus impactos en la disminución, hemos visto transcurrir la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el IMSS-Coplamar, CONASVPO-Coplamar, el Programa Nacional de Solidaridad y actualmente el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).<sup>6</sup> Si no se han producido indicadores confiables que permitan conocer sus verdaderos impactos para romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza. ¿Qué se puede decir entonces sobre la eficacia del gobierno mexicano a lo largo de los últimos 20 años en su lucha contra ese problema estructural? Si aún los especialistas deben acudir a las evaluaciones externas como las que produce el Banco Mundial para tener indicios acerca de su disminución o incremento, ¿Qué puede esperar la sociedad, que es la que otorga los recursos para el desarrollo de éste y otros programas gubernamentales? Casi todas las dependencias o entidades que tenían a cargo los programas referidos fueron arrasadas por los vendavales de la reforma del Estado y se difundieron un elevado número de actos de corrupción. Hay que reconocer que sobre ellos se fincaron, en lugar de las responsabilidades que correspondían, las justificaciones de su desaparición o privatización. Si acaso se trabajó más sobre diagnósticos de eficiencia administrativa que se guardaron en los cajones de los escritorios, que sobre la eficacia de los programas.

Queda entonces una amplia ruta por recorrer para que la eficiencia y la eficacia, como indicadores de medición y evaluación de las tareas administrativas puedan hacer su aportación como factores de legitimación de las instituciones gubernamentales.

### e) La aproximación del Banco Mundial

Desde otra perspectiva como la que maneja el Banco Mundial, el análisis de la eficacia y de la eficiencia se vincula al de la capacidad de los Estados, que a su vez es medida en relación a la posibilidad de satisfacer la demanda de bienes y servicios por parte de la sociedad.

Se trata en este caso de una conceptualización en un nivel más agregado y que se vincula con lo que algunos autores han desarrollado como la evaluación pública que forma parte de un sistema integral de rendición de cuentas.

---

<sup>6</sup> Boltvinik, Julio. "Impacto Educativo del Progres". La Jornada. Economía Moral, 6 de octubre de 2000, p. 22.

El informe temático que el Banco Mundial refirió en 1997<sup>7</sup> al tema del Estado fue muy importante para la discusión teórica en tomo a sus funciones y su eficacia. Revela un cambio de posición del organismo. De las apreciaciones despectivas de los años anteriores hacia el intervencionismo estatal, se reconoce ahora la necesidad de un Estado fortalecido a través de mejorar su eficiencia y eficacia y recomienda, dentro de la postura del neoinstitucionalismo, la realización de un trabajo sistemático para convertir a las instituciones estatales en instituciones efectivas para incidir en el comportamiento cooperativo de grupos e individuos para un intercambio fluido.

Por supuesto que al abordar el tema de las instituciones estatales en la visión del Banco, son pocas las que quedarían a cargo de aquellas tareas consideradas como fundamentales, toda vez que los Estados contemporáneos a los que se refiere su análisis han pasado ya por procesos de "ajuste" que en América Latina hemos conocido como Reforma del Estado.

Las tareas mínimas hacia donde habría que dirigir la evaluación de este nuevo concepto de eficacia del Estado serían las siguientes:

- a) Establecimiento de un orden jurídico básico y de las acciones necesarias para la protección de la seguridad de los individuos, de sus posesiones y de los derechos de propiedad.
- b) Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica.
- e) Inversión en servicios sociales e infraestructura básicos.
- d) Protección a los grupos vulnerables.
- e) Defensa del medio ambiente.

La eficacia del Estado se puede alcanzar en la medida en que las administraciones públicas concentren su acción en dos vertientes, articular las funciones gubernamentales en consonancia con su capacidad, y, en los casos y sectores en que sea factible, ampliar la capacidad estatal a través de la revitalización de las instituciones públicas.

Dentro de las acciones que propone el organismo para mejorar la eficacia estatal aparece en primer término el combate a la corrupción, que está formulado como el centro de toda estrategia encaminada a revitalizar (no a agrandar) el sector público.

---

<sup>7</sup> Banco Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. (Washington, D.C., 1997).

*Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

Otro aspecto fundamental de la estrategia propuesta lo constituye la disminución de facultades discrecionales en el cuerpo de funcionarios públicos, así como el incremento de la previsibilidad en las políticas y decisiones gubernamentales.

Sobra decir que uno de los puntos de partida para la propuesta que presenta el Banco Mundial, la democratización, en México era una asignatura pendiente que ahora colocaría al país en los estándares exigidos por la comunidad internacional.

El otro, tendría que ser abordado como parte de un programa de gobierno, la profesionalización del servicio público. La administración pública mexicana en lo interno aún debe realizar su transformación estructural para dejar atrás las formas de reclutamiento que le impuso el viejo sistema político tradicional como parte del conjunto de mecanismos de control que para el sistema fueron funcionales.

En lo externo, los avances que se logren en la refuncionalización del régimen político sentarán las bases para operar por primera vez una auténtica división de poderes en la que, como lo visualizó Montesquieu, sus principios básicos sean la división de la autoridad y el establecimiento de límites al poder.

Si se quiere ganar en legitimación de las instituciones gubernamentales que en adelante impulse el próximo gobierno, el rediseño institucional que se realice deberá incursionar en un nuevo constitucionalismo mexicano que distribuya la autoridad y regule su ejercicio.